

Health Security: Abwarten ist keine Option; Epidemien erfordern die Zusammenarbeit von Sicherheits- und Gesundheitsexperten

Braun, Daniela

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Braun, D. (2016). *Health Security: Abwarten ist keine Option; Epidemien erfordern die Zusammenarbeit von Sicherheits- und Gesundheitsexperten*. (DGAP kompakt, 10). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54226-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Health Security: Abwarten ist keine Option **Epidemien erfordern die Zusammenarbeit von Sicherheits- und Gesundheitsexperten**

Daniela Braun

Zwar haben einige Foren die sicherheitspolitische Betrachtung von Gesundheitsthemen schon auf die Agenda gesetzt, nichtsdestotrotz bleibt die Beziehung von Sicherheits- und Gesundheitspolitik in weiten Teilen dysfunktional. „Health Security“ bietet vielversprechende Ansätze, um globale Gesundheitsstrukturen zu verbessern. Und das ist dringend notwendig: Im hypervernetzten 21. Jahrhundert ist die Gefahr für die Stabilität von Staaten und Gesellschaften durch Epidemien so groß wie selten zuvor.

Die Rückkehr der Seuchen

Gesundheitsexperten sind sich einig, dass wir nicht vor der Frage stehen, *ob* wir in den nächsten Jahren eine große Epidemie oder Pandemie¹ erleben werden, sondern *wann*.² Die Entwicklungen einer stark vernetzten Welt – wie die Fortschritte in Transport und Logistik, aber auch Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und die voranschreitende Umweltzerstörung – haben ideale Bedingungen für eine weite und rasche Ausbreitung von Bakterien und Viren geschaffen. Die seit den 1980er-Jahren beobachtete Rückkehr von Seuchen traf die internationale Gemeinschaft überraschend. Die 1970er-Jahre waren von der Annahme geprägt, dass aufgrund großer medizinischer Fortschritte „das Buch der Infektionskrankheiten“³ in naher Zukunft geschlossen werden könne.⁴ Diesem medizinischen Optimismus setzten das Auftreten und die rasche Ausbreitung von HIV/AIDS ein jähes Ende. Heute ist die Menschheit nicht nur mit neuen tödlichen Erregern wie SARS, Vogelgrippe und Ebola konfrontiert, sondern auch mit Krankheiten, die als besiegt galten, wie Pest, Diphtherie und Cholera.⁵

Die Versicherheitlichung von Gesundheit

Einhergehend mit dem wachsenden Risiko von Epidemien und Pandemien sprechen Experten von der „Versicher-

heitlichung“ von Gesundheit und subsumieren dies unter dem Schlagwort Health Security.⁶ Hiermit ist im Kern die sicherheitspolitische Betrachtung von Gesundheitsthemen gemeint. Gesundheit wird dabei als Oberbegriff für die vielfältigen Bereiche der Gesundheitspolitik verwendet: neben Prävention, Früherkennung und der schnellen Reaktion auch die Krisenbewältigung im Falle von Epidemien und Pandemien. Exemplarisch für diese Entwicklung ist, dass in diesem Jahr auch die Münchner Sicherheitskonferenz als prominentes sicherheitspolitisches Forum das Thema globale Gesundheit auf die Agenda setzte.⁷ Dieses Signal ist zu begrüßen, sollte aber nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die Beziehung zwischen Sicherheits- und Gesundheitspolitik alles andere als harmonisch ist.

Sicherheit und Gesundheit – eine dysfunktionale Beziehung

Experten der beiden Bereiche betrachten das jeweils andere Feld mit starker Skepsis. Kenneth Bernard, ehemaliger Berater für Gesundheit und Sicherheit im Nationalen Sicherheitsrat der USA, bezeichnet diesen Zustand als die

Auswirkung eines „Tribalismus“ zweier unterschiedlicher Gruppen mit unterschiedlichen „Kulturen“. ⁸ Sicherheitspolitiker und Gesundheitsexperten divergieren in ihren Prioritäten und auch ihre Sprache ist eine jeweils andere. Während das Argument, dass der empirische Nachweis des Zusammenhangs zwischen Sicherheit und Gesundheit fehle, in beiden Lagern zu vernehmen ist, unterscheiden sich deren Gründe für die gegenseitige Ablehnung. ⁹ So ernten Health Security-Experten bei „klassischen Sicherheitspolitikern“, die sich mit Themen wie militärischen Strategien, Nuklearwaffen und Rüstung befassen, oft ein müdes Lächeln. Zwar sprechen diese dem Thema eine gewisse Relevanz zu, sie bleibt jedoch rein sekundär. Gesundheit gilt in der Sicherheitspolitik weiterhin als seichtes Thema und nicht als integraler Bestandteil von Stabilität und Sicherheit im hypervernetzten 21. Jahrhundert.

Auf der Seite der Gesundheitsexperten werden hingegen die Folgen einer „Militarisierung“ von Gesundheit befürchtet. So stieß bereits der Name einer von Deutschland vorgeschlagenen „Weißhelm-Truppe“ aufgrund des impliziten militärischen Bezugs auf Kritik. ¹⁰ Die „Medizin in Khaki“ sei ineffizient, kostenintensiv und unterminiere die politische Neutralität von humanitären Helfern, insbesondere in jenen Gebieten, in denen keine grundlegende Basis für Vertrauen in staatliche Strukturen besteht. ¹¹

Gesundheit ist ein Sicherheitsthema

Kritikern des konzeptionellen Grundgedankens von Health Security, ganz gleich aus welchem Lager, muss entgegengehalten werden, dass der empirische Nachweis einer Verbindung von Gesundheit und Sicherheit sehr wohl vorliegt. Andrew Price-Smith, Experte für Health Security am Colorado College, wies in zwei umfassenden Studien eine hohe Korrelation zwischen einer großen Anzahl von Erkrankten und der Schwächung staatlicher Kapazitäten nach. ¹² Die Ebola-Epidemie in Westafrika rief uns erneut ins Gedächtnis, wie verheerend die Auswirkungen von Epidemien auf staatliche Gesundheitssysteme, aber auch auf Versorgungs- und Wirtschaftssysteme sind. ¹³

Des Weiteren werden sich jene Faktoren, die in den vergangenen Jahrzehnten für günstigere Bedingungen für die Entstehung und Ausbreitung von Pathogenen gesorgt haben, in Zukunft weiter verstärken. Der zivile Flugverkehr wächst jedes Jahr um 5 Prozent. Mehrere Tage dauernde Inkubationszeiten und immer kürzere Reisezeiten machen eine schnelle, unbemerkte Ausbreitung von Viren wahrscheinlicher. Das stete Bevölkerungswachstum sorgt dafür, dass es mehr potenzielle Wirte für

Krankheitserreger gibt. Gleichzeitig erhöht die fortschreitende Urbanisierung die Gefahr der Übertragung durch die abnehmende räumliche Distanz zwischen den vielen Menschen auf der Welt. Die gefährlichsten Krankheiten entspringen meist dem Tierreich, wie im Fall des Ebola-virus, das aller Wahrscheinlichkeit nach von Fledermäusen übertragen wird. Durch Umweltzerstörung und das Vordringen des Menschen in bisher unberührte Naturräume intensiviert sich der Kontakt zwischen Menschen und exotischen Tieren, wodurch sich die Infektionsgefahr weiter erhöht. ¹⁴

Aus diesen Gründen ist stark anzunehmen, dass auch in Zukunft das Risiko von Epidemien und Pandemien weiter steigen wird und somit auch die Gefahr für staatliche Stabilität durch eine hohe Anzahl Infizierter. Es ist Zeit für die Kritiker des Health Security-Konzepts, diese Tatsachen nicht länger zu ignorieren. Gesundheit ist ein Sicherheitsthema.

Health Security als Chance für bessere globale Gesundheitsstrukturen

Befürchtungen, die Gesundheitsexperten angesichts eines sicherheitspolitischen Blickwinkels auf ihre Themen zum Ausdruck bringen, kann erwidert werden, dass Health Security auch große Chancen für die Verbesserung von Gesundheitspolitiken bereithält. Strategien und Prinzipien aus dem militärischen Bereich sollten nicht gleich verworfen werden, nur weil sie ihren Ursprung im Militärischen haben. Ideen, wie eine einsatzbereite Reserve aus medizinischem Personal und Logistikern aufzubauen oder Pandemie-Übungen durchzuführen, können die Vorbereitung auf künftige Gesundheitskrisen verbessern. Auch der Einsatz von Militär in Epidemiegebieten sollte nicht reflexhaft ausgeschlossen werden, denn die strengen Befehlketten und die großen Ressourcen des Militärs können sich als vorteilhaft im Kampf gegen Infektionskrankheiten erweisen. ¹⁵ Im Bereich Impfstoffentwicklung gibt es insbesondere durch die amerikanische militärische Forschung wichtige Ergebnisse, die auch zivil genutzt werden können. So konnte während der Ebola-Krise auf Ergebnisse in der Impfstoffentwicklung zurückgegriffen werden, welche die Medizinische Forschungseinrichtung der US-Armee für Infektionskrankheiten (USAMRIID) im Zuge der Einstufung von Ebola als potenziellem Biokampfstoff entwickelte. ¹⁶ Die Versicherunglichung von Gesundheit darf nicht gedankenlos vorangetrieben werden, sondern bedarf kluger Reflexion. Aber die derzeitige reflexartige Aversion gegen jedwede Integration von militärischen Elementen verhindert die Erarbeitung effektiver Lösungsansätze.

Keine Zeit zu verlieren

Der Tribalismus zwischen Gesundheit und Sicherheit mag eine politische „Kinderkrankheit“ sein, die ohnehin von der Realität eingeholt werden wird. Schließlich handelt es sich bei der Versicherheitlichung von Gesundheit um eine vergleichsweise junge Entwicklung. Professor Stefan Elbe, der an der Universität von Sussex zu Health Security forscht, nennt drei wesentliche Gesundheitskrisen, die in einem relativ kurzen Zeitraum die sicherheitspolitische Betrachtung von Gesundheit haben entstehen lassen. Im Anfangsstadium prägte die drastische Ausbreitung von HIV/AIDS die Domäne: Die Sitzung des UN-Sicherheitsrats vom 10. Januar 2000 zu HIV/AIDS als gesundheitspolitischer Dimension der Bedrohung von Frieden und Sicherheit ist von zentraler Bedeutung für die Fusion der beiden Schulen. Als zweites Ereignis nennt Elbe den medial stark rezipierten Einsatz von Anthrax als Biowaffe in den USA im September 2001.¹⁷ Die rasante, zunächst unbemerkte Ausbreitung von SARS im Jahr 2003, welche die internationale Gemeinschaft dafür sensibilisierte, wie schnell sich Krankheiten durch die globale Vernetzung ausbreiten können, ist das dritte Ereignis, das globale Gesundheit vermehrt Aufmerksamkeit von sicherheitspolitischen Akteuren einbrachte.¹⁸

Die Gefährdung für Frieden und Stabilität durch Pandemien ist zu groß, um passiv auf eine Überwindung der Differenzen zwischen beiden Schulen zu hoffen. Der Kampf gegen Infektionskrankheiten und die Erweiterung von Präventionsinstrumenten erfordern entschiedenes Handeln. Wie wenig die internationale Gemeinschaft aktuell auf Gesundheitskrisen vorbereitet ist, hat ihre stark verspätete Reaktion auf die Ebola-Krise in Westafrika gezeigt.¹⁹ Die internationale Gemeinschaft muss Epidemien besser vermeiden, früher erkennen und effektiver bekämpfen können. Aus diesen Gründen muss Health Security mit politischem Leben gefüllt und gegenseitige Skepsis abgebaut werden.

Was zu tun ist

Relevante Ministerialapparate müssen durch die Beschäftigung von Health Security-Experten ihre hauseigene Expertise schärfen. Insbesondere das Kanzleramt sollte die beiden Bereiche stärker vernetzen – nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch präventiv.

Des Weiteren ist es notwendig, dass auch die politische Beratung das Thema aufgreift. Ein Zentrum für Health Security in Berlin, das als Impuls- und Ideengeber fungiert, effiziente Lösungsstrategien erarbeitet und Aufmerksamkeit für die bestehenden Probleme generiert,

könnte dazu beitragen, den Graben zwischen der globalen Sicherheits- und Gesundheitspolitik zu überwinden.

Auch Hochschulen und Bildungseinrichtungen können eine stärkere Integration der beiden Bereiche fördern. Ein entsprechendes Kursangebot und eine engere Kooperation der beiden Disziplinen wären ein erster wichtiger Schritt. Begrüßenswert sind Signale wie an der Yale University, wo seit Anfang dieses Jahres die Gesundheitsexpertin Dr. Elizabeth Bradley das „Grand Strategy Program“ mit leitet, ein renommiertes Studienprogramm für Sicherheitspolitik. Die Einrichtung eines Studiengangs, der Personal in beiden Bereichen schult, ähnlich wie es in den Feldern Gesundheit und Management mit „Public Health“ bereits geschieht, wäre ein bedeutender Schritt zur Ausbildung einer neuen Generation von Health Security-Experten.

Die vorgeschlagenen Strukturen sollten sich inhaltlich über die Erforschung des empirischen Zusammenhangs von Gesundheit und Sicherheit hinaus bewegen und den Blick ergebnisoffen auf die Untersuchung der Folgen von Versicherheitlichung richten. Auch sollte diese Entwicklung praxisnah evaluiert werden. Zusammengenommen könnten diese Strukturen dabei helfen, Aufmerksamkeit und Unterstützung für das Thema zu generieren und eine eklatante Forschungslücke allmählich zu schließen.

Im Bereich Kommunikation ist Health Security bereits auf einem guten Weg, sollte aber weiterhin mit Nachdruck vorangetrieben werden. Richard Holbrooke, ehemaliger US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, berichtete, dass ihm im Vorfeld der historischen Sitzung des UN-Sicherheitsrats im Januar 2000 stark davon abgeraten worden war, HIV/AIDS auf die Agenda zu setzen. Es ist entscheidend, dass Gesundheitsthemen, die eine Bedrohung für staatliche Stabilität darstellen, auch klar als solche kommuniziert werden. Gesundheitspolitiker sollten in diesem Fall die Sprache der Sicherheitspolitik übernehmen. Gleichzeitig sollte die sicherheitspolitische Community das Thema Gesundheit als integralen Bestandteil von Sicherheit begreifen und aufnehmen.

Nicht nur historisch gesehen sind Infektionskrankheiten die häufigste Todesursache. Auch heutzutage sind sie für mehr Tote verantwortlich als alle Naturkatastrophen und Kriege summiert. Die sicherheitspolitische Betrachtung von Gesundheit könnte einen Beitrag zum Kampf gegen künftige Epidemien leisten. Es ist deshalb an der Zeit, Health Security von Worten in Taten zu übersetzen.

Daniela Braun ist Programmmitarbeiterin im Berliner Forum Zukunft der DGAP. Sie promoviert zum Thema Health Security.

Anmerkungen

- 1 Als Epidemie wird eine zeitlich und räumlich Häufung des Auftretens einer Infektionskrankheit bezeichnet. Um eine Pandemie hingegen handelt es sich, wenn die Ausbreitung räumlich unbegrenzt ist.
- 2 Mont Bozeman, The Next Pandemic: Not if, but When, in: International New York Times, 9.5.2013, <<http://www.nytimes.com/2013/05/10/opinion/the-next-pandemic-is-closer-than-you-think.html?pagewanted=all&r=1>> (abgerufen am 19.2.2016)
- 3 Der Ausspruch „Es ist an der Zeit, das Buch der Infektionskrankheiten zu schließen“ stammt von William H. Stewart, dem höchsten amerikanischen Gesundheitsberater, aus dem Jahr 1969.
- 4 Alexander S. Kekulé, Von Mikroben und Menschen, Wir brauchen eine „neue“ WHO, in: Internationale Politik, 4, Juli/August 2010, S. 58-61.
- 5 Stefan Engert, Sichere Gesundheit – gesunde Sicherheit: Pandemien als objektives und subjektives (Sicherheits-)Risiko, in: Sicherheit und Frieden, 29 (2), 2011, S. 103-109.
- 6 Jennifer Bower, Peter Chalk, The Global Threat of New and Reemerging Infectious Diseases. Reconciling US National Security Security and Public Health Policy, RAND, 2003.
- 7 Agenda der Münchner Sicherheitskonferenz 2016, <<https://www.securityconference.de/aktivitaeten/munich-security-conference/msc-2016/agenda-und-teilnehmer/>> (abgerufen am 21.2.2016).
- 8 Kenneth Bernards, Health and National Security: A Contemporary Collision of Cultures, in: Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice and Science, Nr. 2, 2013.
- 9 Alex de Waal, Militarizing Global Health, in: Boston Review, 11.11.2014, <<http://bostonreview.net/world/alex-de-waal-militarizing-global-health-ebola>> (abgerufen am 21.2.2016).
- 10 Jan-Philipp Scholz, Kommentar: Weiße Helme gegen die Katastrophe? in: Deutsche Welle, 11.4.2015, <<http://www.dw.com/de/kommentar-wei%C3%9F-helme-gegen-die-katastrophe/a-18373496>> (abgerufen am 21.2.2016).
- 11 Alex de Waal, Militarizing Global Health, a.a.O. (Anm. 9).
- 12 Andrew T. Price-Smith, Contagion and Chaos. Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization, Cambridge, MA 2009; Ders., The Health of Nations. Infectious Disease, Environmental Change and Their Effects on National Security and Development, Cambridge, MA 2001.
- 13 Vgl. UNDP, Socio-Economic Impact of Ebola in West Africa, 11.3.2015, <<http://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/library/reports/socio-economic-impact-of-the-ebola-virus-disease-in-west-africa.html>> (abgerufen am 21.2.2016).
- 14 Stefan Engert, Sichere Gesundheit – gesunde Sicherheit, a.a.O. (Anm. 5).
- 15 Maryam Zarnegar Deloffre, Human Security, Humanitarian Response, and Ebola, in: Paul Gronke, The Politics and Policy of Ebola, in: Political Science & Politics, 48 (1), S. 13-14, Januar 2015.
- 16 Cheryl Pellerin, Medical Research Institute Contributes to Vaccine Development Effort, US Department of Defense, 28.10.2014, <<http://www.defense.gov/News-Article-View/Article/603544>> (abgerufen am 21.2.2016).
- 17 Von Mitte September bis November 2001 wurden in den USA Briefe mit dem tödlichen Erreger Anthrax an verschiedene Medien sowie an den amerikanischen Kongress verschickt. 22 Menschen kamen direkt mit dem Erreger in Kontakt, wovon fünf starben. Der Anschlag gilt als größter Biowaffenanschlag in der Geschichte der USA.
- 18 Stefan Elbe, Security and Global Health: Toward the Medicalization of Insecurity, Cambridge 2010.
- 19 Volker Wildermuth, Versagen auf vielen Ebenen in: Deutschlandfunk, 7.9.2014, <http://www.deutschlandfunk.de/ebola-epidemie-versagen-auf-vielen-ebenen.740.de.html?dram:article_id=296811> (abgerufen am 21.2.2016).

